

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utama, baik hukum pidana material, hukum pidana formal di dalam pelaksanaannya. Akan tetapi, secara substansial harus dilihat dalam konteks sosial. Sifatnya yang terlalu formal apabila dilandasi untuk kepentingan kepastian hukum akan membawa bencana berupa ketidakadilan. Sehubungan dengan itu dapat dipahami bahwa sebenarnya dalam penerapan sistem peradilan pidana melibatkan manusia, baik sebagai subyek maupun obyek. Sehingga dapat dikatakan bahwa persyaratan utama agar sistem peradilan pidana tersebut bersifat rasional, sistem tersebut harus dapat memahami dan memperhitungkan dampaknya terhadap manusia atau masyarakat manusia, baik yang berada dalam kerangka sistem maupun yang berada di luar sistem.¹

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana yang mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Sub-sub sistem ini berupa polisi, Jaksa, pengadilan, lembaga pemasyarakatan dan lembaga koreksi baik yang sifatnya institusional maupun yang non konstitusional. Dalam hal ini mengingat perannya yang semakin besar, penasehat hukum dapat dimasukkan sebagai *quasi sub-system*.²

Menurut Muladi dalam buku Faisal, sistem peradilan pidana mempunyai dua dimensi fungsional ganda. Di satu pihak berfungsi sebagai sarana masyarakat untuk menahan dan mengendalikan kejahatan pada tingkatan tertentu (*crime containment system*). Di lain pihak sistem peradilan pidana juga berfungsi untuk pencegahan sekunder (*secondary prevention*), yakni mencoba

¹ Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM Press, Malang, 2005, hlm. 21.

² *Ibid.*

mengurangi kriminalitas di kalangan mereka yang pernah melakukan tindak kejahatan dan mereka yang bermaksud melakukan kejahatan, melalui proses deteksi, pemidanaan dan pelaksanaan pidana.³

Mardjono Reksodiputro juga menyatakan bahwa: Empat komponen sistem peradilan pidana (kepolisian, Kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) diharapkan dapat bekerja sama dan dapat membentuk suatu *integrated criminal justice system*.⁴

Keempat subsistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral atau sering disebut dengan istilah Sistem Peradilan Pidana atau SPP terpadu atau *integrated criminal justice system*. Sistem Peradilan Pidana yang digariskan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Tahun 1981 (yang selanjutnya disebut KUHAP) merupakan Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang diletakkan di atas prinsip “diferensiasi fungsional” antara aparat/lembaga penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang.⁵

Kejaksaan Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut Kejaksaan) merupakan pelaksana negara dalam bidang penuntutan. Ada 3 ciri Kejaksaan sebagai perwujudan dari institusi penuntutan di Indonesia. Ketiga ciri itu sebagaimana diatur dalam Keputusan Jaksa Agung (Kepja) Nomor: Kep-030/J.A/3/1988 tentang Penyempurnaan Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa, yaitu:

1. Tunggal : setiap warga Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya harus menyadari bahwa ia adalah satu dan tidak dapat dipisahkan, setiap warga Kejaksaan akan dapat saling mewakili tugas penegakkan hukum. Hal ini juga terkait langsung dengan citra Kejaksaan karena baik dan buruknya Kejaksaan dinilai dari sikap, perilaku, dan perbuatan setiap warganya;

³ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2010, hlm. 28

⁴ Anthon F Susanto, *Wajah Peradilan Kita*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 75.

⁵ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 90.

2. Mandiri : berarti setiap warga Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya menyadari bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya badan hukum Negara penuntut umum yang diamanahkan dan dipercayakan masyarakat, Negara, dan Pemerintah, yang mewajibkan setiap warganya untuk senantiasa memperluas wawasan pengetahuan dan kemampuannya;
3. Mumpuni : berarti setiap warga Kejaksaan wajib melakukan tugasnya dengan prakarsa sendiri, dan membangun serta mengembangkan kerja sama dengan dilandasi semangat kebersamaan, keterpaduan, dan keakraban untuk mencapai keberhasilan.

Ciri Kejaksaan pada dasarnya memberikan penekanan pada warga Kejaksaan, khususnya Jaksa selaku penuntut umum, untuk bersikap professional sebagai penegak hukum. Ciri kemanunggalan Jaksa mencerminkan perlunya kesatuan dalam melakukan tindakan, terlebih lagi dalam penegakkan hukum. Kemanunggalan ini pula yang menjadi tolok ukur citra Kejaksaan yang ditampilkan melalui sikap dan perilaku warganya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang (selanjutnya disebut UU Kejaksaan) disebutkan bahwa, Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kekuasaan negara di bidang penuntutan yang dimiliki Kejaksaan dilaksanakan secara merdeka.

Sebagai lembaga penegak hukum yang mempunyai kewenangan di bidang penuntutan serta tidak terlepas dari berbagai kepentingan karena kedudukannya, Kejaksaan sangat rentan terhadap intervensi dari penguasa (*eksekutif*). Sistem pembagian kekuasaan yang kita anut yaitu *Trias Politica*, tidak berjalan secara konsisten. Kejaksaan pada dasarnya merupakan lembaga penegak hukum yang menjalankan fungsi utamanya yaitu penuntutan, sering sekali bersinggungan dengan keadaan.

Dalam suatu kondisi tidak dapat dipungkiri, bahwa Kejaksaan merupakan penegak hukum yang tentunya kepentingannya di atas namakan

demokrasi hukum. Namun tidak dapat dipungkiri, bahwa Kejaksaan merupakan abdi negara dalam bidang penuntutan. Padahal sebagai *jurist*, jaksa memiliki organisasi profesi yang bernama Persatuan Jaksa Indonesia (PJI). Bahkan, di kancah internasional, jaksa juga menjadi anggota dari *International Association of Prosecutors* (IAP).

Keadaan itu memberi konsekuensi bahwa profesi ini punya standar yang berlaku secara internasional yang menjadi aturan bersama seperti *UN Guideline on The Role of Prosecutor* tahun 1990, *IAP Standard Protection of Prosecutor*, dan standar jaksa terbaru yang terbit sekitar tahun 2014, yakni *UNODC and IAP The Status and Role Prosecutor*.

Sebagian tuntutan masyarakat kepada Kejaksaan, agar dalam menjalankan tugasnya lebih memihak kepada kebenaran dan keadilan. Kinerja kejaksaan dinilai kurang baik oleh masyarakat, karena belum mampu memberikan rasa kepastian hukum dan rasa keadilan, banyak aparat Kejaksaan yang menyimpang dari norma hukum sehingga memperburuk citra institusi. Adanya kritikan dan masukan dari masyarakat adalah dinamika dalam pelaksanaan tugas yang harus ditanggapi secara positif *thinking*, bijaksana dalam menanggapi atau menjawab responnya. Untuk itu maka kejaksaan perlu melakukan perubahan paradigma kinerjanya dari kultur yang cenderung tebang pilih, tidak transparan dan berpihak pada kekuasaan menuju kinerja berbasis kompetensi, transparan, adil, dan tegas. Berbagai usaha telah dilakukan dan masih akan terus dilaksanakan oleh Kejaksaan, prinsipnya adalah untuk aktualisasi kinerja aparatnya agar semakin berdaya guna dan berhasil guna, karena jaksa masa kini tidak cukup dengan profesional, tetapi juga wajib memiliki nurani serta moral yang tangguh.⁶

Suatu lembaga kejaksaan yang baik adalah lembaga kejaksaan yang mampu menjalankan tugas penuntutannya dengan tidak terpengaruh oleh bias kepentingan ekonomi dan politik apapun. Kejaksaan harus berdiri di atas hukum demi mencapai cita-cita dan atau menjaga citra negara hukum.

⁶ Nandan Iskandar, "Kejaksaan Di Mata Masyarakat", *JURNAL BINA ADHYAKSA* Vol. III No. 1 - Juli 2011, hlm. 21.

Kedudukan jaksa seharusnya independen dan memegang peranan sentral (*pivotal position*) dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Tugas jaksa adalah menuntut tersangka berdasarkan kesalahan hukum (*legal guilt*) yang ada pada si tersangka. Jaksa mempunyai kedudukan sentral (*pivotal position*) karena merupakan aparat penegak hukum yang menentukan.⁷

Kejaksaan adalah institusi terdepan (*avant garda*) dalam pemberantasan kejahatan, karena di tubuh kejaksaan terdapat urat nadi hukum. Kejaksaan pada hakekatnya adalah hukum yang hidup. Di tangan jaksa hukum mengalami perwujudannya. Melalui kejaksaan undang-undang dan tujuan hukum, seperti tegaknya keadilan, kebenaran dan kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) dapat terejawantahkan. Mengingat posisi kejaksaan adalah lembaga penegak hukum, maka aparat kejaksaan berdasarkan tugas, fungsi dan wewenangnya harus memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dalam menaati hukum dan terutama dalam memberantas kejahatan. Bukan sebaliknya, aparat kejaksaan justru melakukan “*moral hazard*” atau pelanggaran moral.⁸ Oleh karena itu ide pengawasan kejaksaan muncul baik dari kinerja, etik, maupun kepegawaiannya.

Pada tanggal 19 Desember 2013 melalui rapat paripurna dan mendapat persetujuan dari seluruh anggota dewan yang hadir mengesahkan Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disebut RUU ASN) menjadi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara kemudian Presiden Republik Indonesia pada Rabu 15 Januari 2014 telah menandatangani Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang telah disetujui oleh Rapat Paripurna tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disebut UU ASN). Lahirnya UU ASN tentunya menjadi harapan baru bagi tertibnya birokrasi pemerintahan khususnya kepegawaian.

⁷ Frans Hendra Winarta, *Pembaruan Kejaksaan RI :Konsep dan Strategi*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 1 No. III Juni 2001, Universitas Indonesia, hlm. 15

⁸ *Ibid.*, hlm. 30

Berlakunya UU ASN memiliki konsekuensi yang tidak menguntungkan bagi Korps Adhyaksa. Sebagai profesi penegak hukum, jaksa akan menjadi profesi yang terkekang dengan berbagai birokrasi. Apabila profesi jaksa tetap dimasukkan dalam UU ASN, maka penempatan jaksa di Komisi Pemberantasan Korupsi (yang selanjutnya disebut KPK) akan terancam berhenti. Pasal 20 UU ASN menyatakan bahwa:

- (1) Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN.
- (2) Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari:
 - a. prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan
 - b. anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan tata cara pengisian jabatan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 20 UU ASN tersebut, tidak mengatur mekanisme penempatan jaksa di lembaga lain, yang ada hanya pengaturan untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia (yang selanjutnya disebut TNI) dan Anggota Kepolisian R.I. Padahal jaksa juga ditempatkan dalam lembaga lain seperti KPK saat ini. Berdasarkan hal tersebut, maka KPK terancam kehilangan jaksa penuntut umum atas penerapan UU ASN. Hal ini karena undang-undang tersebut tidak mengatur mekanisme penempatan jaksa di lembaga lain, yang ada hanya pengaturan untuk TNI dan Polri.

Selain itu jaksa memiliki kode etik profesi, hanya profesi jaksa yang punya kode etik sangat lengkap. seperti, kode etik organisasi dalam Kepja Nomor: KEP-30/JA/03/1988 tentang Penyempurnaan Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa jo Kepja Nomor: KEP-52/JA/08/1979 tentang Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa. Kemudian, Kode Etik Perilaku dalam Perja

Nomor: PER-067/A/JA/2007 tentang Kode Etik Perilaku Jaksa. Serta Kode Etik Profesi dalam Perja Nomor: PER-066/A/JA/7/2007 tentang Standar Minimum Profesi Jaksa. Hal inilah yang membedakan profesi jaksa dengan profesi lainnya, maka akan menjadi rancu ketika diatur kode etik ASN.

Lembaga Kejaksaan memiliki Majelis Kehormatan Jaksa yang diatur dalam Kepja Nomor: KEP-017/A/JA/01/2004 tentang Majelis Kehormatan Jaksa. Apabila jaksa masuk dalam ruang lingkup pengaturan UU ASN, maka peran dan fungsi Majelis Kehormatan Jaksa otomatis akan hilang. Dalam Pasal 30 UU ASN menyatakan bahwa: KASN berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.

Berdasarkan pasal tersebut, maka Komisi ASN berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan kode etik dan perilaku. Jika fungsi keduanya sama, maka Majelis Kehormatan Jaksa terancam keberadaannya. Hal ini akan bertambah tumpang tindih, ketika kedua lembaga tersebut mengeluarkan keputusan yang berbeda. Selain itu Amanat UU Kejaksaan yang membentuk Komisi Kejaksaan R.I. turut memperkuat argumen untuk mengecualikan profesi jaksa dari UU ASN. Apabila profesi jaksa tetap masuk sebagai bagian dalam UU ASN, maka keberadaan Komisi Kejaksaan R.I. haruslah dibubarkan.

Komisi Aparatur Negara selain berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan kode etik dan perilaku, KASN mempunyai kewenangan melakukan menetoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara untuk menjamin perwujudan Sistem Merit. Dalam kenyataannya, terdapat kasus pemindahtugasan salah satu pejabat eselon III yang baru menjabat 3 (tiga) bulan yang dimutasi dari Kepala Kejaksaan Pontianak menjadi Kepala Bidang di Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI. Pejabat tersebut merasa keberatan dan mengajukan gugatan TUN dengan mengresgiter perkara 237/G/2015/PTUN.JKT, dalam putusan tingkat pertama keputusan Jaksa Agung di batalkan sehingga Kejaksaan Agung melakukan banding. Pada tingkat banding kembali Jaksa Agung dikalahkan dengan putusan Nomor : 135/B/2016/PT.TUN.JKT selanjutnya Jaksa Agung

melakukan Kasasi dan memenangkan perkara tersebut dengan Putusan MA Nomor 489K/TUN/2016. Dalam perkara ini ternyata KASN sama sekali tidak melakukan menetoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN di Kejaksaan

Negara tidak memandang jaksa sebagai profesi, jaksa dianggap PNS yang punya keahlian hukum, yang berarti sama seperti pustakawan, dan lain lain. Dalam UU ASN, Kejaksaan tidak disebutkan secara *eksplisit* sebagai lembaga yang diperkecualikan dan pada saat yang bersamaan juga tidak pernah diatur secara spesifik bahwa UU ASN berlaku terhadap lembaga penegak hukum termasuk di dalamnya lembaga Kejaksaan.

Berdasarkan wacana sebagaimana diuraikan di atas maka penulis tertarik melakukan penelitian tesis dengan judul: PENGAWASAN TERHADAP APARATUR LEMBAGA KEJAKSAAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perbedaan sistem pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dengan Jaksa Agung Muda Pengawasan di Kejaksaan Republik Indonesia?
2. Sampai sejauh mana pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara dapat dilakukan terhadap pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui perbedaan sistem pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dengan Jaksa Agung Muda Pengawasan di Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui sejauh mana pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara dapat dilakukan terhadap pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat pada pengembangan teori dalam kelembagaan negara.
 - b. Hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai bahan pengajaran menambah materi perkuliahan khususnya dalam Mata Kuliah kelembagaan negara.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan acuan *deskripsi* mengenai sistem pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dengan Jaksa Agung Muda Pengawasan di Kejaksaan Republik Indonesia.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk sebagai masukan DPR RI dan Pemerintah Eksekutif dalam menggagas sistem pengawasan terhadap lembaga negara maupun aparatur sipil negara.